Bulletin d'actualité

88-3F

Le changement politique au nord du 60e parallèle

J. Terry
Division des affaires politiques et sociales

Le 23 décembre 1987
Révisé le 6 septembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

89-05417/

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/88-3-1988-09F

ISBN 0-660-92622-9

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE CHANGEMENT POLITIQUE AU NORD DU 60e PARALLÈLE

DÉFINITION DU SUJET

Au cours de la dernière décennie, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont connu des changements politiques considérables. Les processus gouvernementaux et administratifs se sont transformés et l'on parle maintenant fréquemment de l'évolution vers le statut de province. Cette question a d'ailleurs beaucoup retenu l'attention dernièrement, en raison des dispositions de l'Accord constitutionnel de 1987 concernant la création de nouvelles provinces. La possibilité de diviser les Territoires Nord-Ouest en deux, une partie est appelée Nunavut et une partie ouest appelée Denendeh, a aussi été fort débattue pendant les années 1980. Le changement politique est inextricablement lié au développement économique du Nord, au règlement des revendications territoriales des autochtones et à l'accession de ces derniers à l'autonomie politique, mais le cadre restreint du présent bulletin ne nous permettra de parler que très brièvement de ces sujets.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Le gouvernement responsable

Ironie du sort, les territoires furent autrefois plus près d'avoir un gouvernement entièrement responsable qu'ils ne le sont actuellement. Le Yukon devint un territoire distinct en 1898; il était alors gouverné par un commissaire nommé, assisté d'un conseil de six membres, également nommés. Progressivement, ceux-ci ont été élus, et tous l'étaient en 1908. Le commissaire, le conseil et l'administration

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

territoriale étaient au Yukon, et l'obtention du statut de province paraissait imminente. Toutefois, l'arrêt de la ruée vers l'or amena une très forte baisse de la population et, à la fin de la Première Guerre mondiale, le territoire était presque entièrement administré par le commissaire nommé par le gouvernement fédéral.

À l'origine, les Territoires du Nord-Ouest comprenaient, en plus des territoires actuels, le Yukon, l'Alberta et la Saskatchewan. Ils obtinrent une assemblée élue en 1881 et un gouvernement responsable à partir de 1897. Toutefois, lorsque les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan furent créées, en 1905, le reste des Territoires du Nord-Ouest revint au statut colonial et à une administration dirigée d'Ottawa par un commissaire et des fonctionnaires. Un conseil de six membres fut institué en 1921 pour conseiller le commissaire, mais ses membres habitaient aussi Ottawa. Cette situation dura jusqu'en 1951, lorsque la première session du conseil territorial, formé de membres élus de la vallée du Mackenzie, se tint dans le Nord. Les trois premières circonscriptions de l'Arctique de l'Est furent créées en 1966. À la suite des travaux de la commission Carrothers, établie en 1965 pour étudier l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest, le nombre des membres du conseil territorial fut porté à 16, dont certains élus et certains nommés, et le gouvernement territorial fut transféré à Yellowknife, tout cela en 1967. Il fallut attendre 1975 pour que les Territoires du Nord-Ouest soient dotés d'une assemblée législative complètement élue.

Le statut constitutionnel des deux territoires vis-à-vis du gouvernement fédéral est similaire à celui des municipalités vis-à-vis des gouvernements provinciaux. En réalité, cependant, ils ont maintenant beaucoup d'autonomie et ont presque un gouvernement responsable de fait. En 1979, l'honorable Jake Epp, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a ordonné au commissaire du Yukon de nommer un cabinet sur recommandation du chef du gouvernement, d'accepter ses conseils et de ne pas siéger à ce cabinet. Depuis lors, le commissaire joue le même rôle qu'un lieutenant-gouverneur. Presque en même temps, en 1978, la politique de partis faisait son apparition sur la scène territoriale: les indépendants n'obtinrent que deux sièges en 1978, un en 1982 et aucun en 1985. Le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conseil exécutif est maintenant strictement choisi en fonction de l'appartenance à un parti et fonctionne comme si l'assemblée avait le pouvoir de lui retirer sa confiance, tout comme une assemblée législative provinciale.

L'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest évolue également vers un gouvernement responsable, mais moins rapidement que celle du Yukon. Le commissaire joue maintenant un rôle de "lieutenant-gouverneur" comme son homologue du Yukon. Les portefeuilles administratifs sont entre les mains des membres du conseil exécutif, choisis par les membres élus de l'assemblée dans leurs propres rangs. L'obstacle principal à la création d'un gouvernement totalement responsable est l'absence de partis à l'assemblée des Territoires du Nord-Ouest. L'assemblée fonctionne selon ce que l'on appelle le "gouvernement par consensus", bien que l'expression "gouvernement sans partis" paraisse plus juste. Il n'y a pas de responsabilité collective ni de procédure bien précise pour retirer la confiance de l'assemblée au conseil; cependant, un membre de l'exécutif peut être démis de ses fonctions par un vote de l'assemblée. Pourtant, sur certains sujets, il y a souvent des clivages bien marqués: entre l'Est et l'Ouest, entre les autochtones et les autres habitants. De plus, certains membres de l'assemblée travaillent au sein de partis politiques fédéraux ou sont connus pour leurs sympathies à leur égard: il semble donc probable que la politique de partis s'appliquera un jour aux élections territoriales.

Les assemblées des deux territoires reflètent la composition ethnique de leur population. Selon le recensement de 1981, 1,7 p. 100 de la population canadienne était d'origine autochtone, mais sur les quelque 23 000 habitants du Yukon, un peu plus du quart étaient des Indiens ou des Métis. Après une élection partielle tenue en 1987, il y avait 5 autochtones sur les 16 membres de l'assemblée du Yukon; l'un en était président et deux autres membres du cabinet. Ce même recensement révélait que les quelque 46 000 habitants des Territoires du Nord-Ouest se répartissaient comme suit: Dénés (Indiens), 17 p. 100; Inuit, 35 p. 100; Métis, 6 p. 100; et non-autochtones, 42 p. 100. Après les élections de 1984, 6 des 24 députés étaient Dénés, 8 étaient Inuit et 10 n'étaient pas d'origine

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

autochtone. En 1987, 15 des 24 membres étaient Dénés, Inuit ou Métis, bien que ce soit un non-autochtone, Dennis Patterson, qui ait été élu chef du gouvernement. En conséquence, dans les Territoires du Nord-Ouest en particulier, les questions autochtones sont au premier rang des préoccupations des assemblées territoriales depuis les années 1980.

L'administration des territoires a évolué elle aussi. Leurs gouvernements sont maintenant responsables de l'administration des services sociaux, du développement des petites entreprises, de l'éducation, du tourisme et de l'essentiel de la mise en valeur des ressources renouvelables. Cependant, la mise en valeur des ressources non renouvelables et l'aménagement du territoire continuent de relever du gouvernement fédéral. Les transferts et les subventions du fédéral représentent environ 60 p. 100 du budget du Yukon et 80 p. 100 de celui des Territoires du Nord-Ouest, mais l'essentiel de l'administration des programmes se fait sur place. La bureaucratie du Yukon est très similaire à celle d'une province, mais celle des Territoires du Nord-Ouest s'en distingue: elle est très décentralisée, en raison de l'immensité du territoire à administrer, et elle est régie par une politique visant à y accroître la présence des autochtones.

B. L'évolution politique future

L'évolution politique du Nord repose sur deux processus critiques: tout d'abord, la division des Territoires du Nord-Ouest en deux entités politiques, l'une pour l'Est et l'autre pour l'Ouest; ensuite, l'obtention du statut de province ou, tout au moins, d'une structure gouvernementale moins "coloniale" que la structure actuelle. Ces deux processus sont inextricablement liés au développement économique du Nord et aux négociations en cours sur les revendications territoriales et l'autonomie politique des autochtones. On reconnaît que le développement économique est essentiel si l'on veut que les futures provinces soient viables et que leur statut soit accepté par les provinces du Sud. La nature, l'orientation et l'emplacement du développement économique revêtent une importance cruciale pour tout accord sur le tracé de la frontière entre l'Arctique de l'Est et l'Arctique de l'Ouest. La nature et le contrôle du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

développement sont aussi au coeur des négociations sur les revendications territoriales et l'autonomie politique des autochtones.

Au Yukon, le gouvernement a entrepris au cours de l'année dernière de vastes consultations mettant l'accent sur la participation des collectivités et des divers secteurs de la société à l'expansion et au renouvellement économique. Le rapport final, Yukon 2000, a été publié en avril 1988 et a attiré l'attention sur les liens entre les divers secteurs de l'économie, les principes qui serviront à orienter le développement social et économique du territoire ainsi que les mesures prises par le gouvernement et ses plans en matière d'expansion économique. Dans la mesure où ils favorisent le progrès économique, les plans du gouvernement à l'échelon local pourraient également ajouter aux fondements de nouveaux changements politiques au Yukon.

Le 2 août 1988, le ministère des Affaires indiennes et du Nord a publié son rapport intitulé Le Cadre politique et économique pour le Nord. Les principaux objectifs fixés dans cette déclaration de principes sont les suivants: établir des gouvernements entièrement responsables dans le Nord grâce au transfert de certains programmes fédéraux aux gouvernements territoriaux; régler les revendications territoriales des autochtones du Nord; promouvoir le développement économique; et accroître la souveraineté canadienne dans le Nord.

Naturellement, les résultats des négociations sur l'autonomie politique et sur les revendications territoriales influeront sur d'autres éléments de l'équation du développement. Ainsi, l'autonomie politique pourrait fort bien déterminer le statut constitutionnel des territoires, surtout des Territoires du Nord-Ouest, pour de nombreuses années à venir. Le fait de parvenir à un règlement sur les droits politiques des autochtones pourrait soit provoquer des revendications insistantes du statut de province, en particulier dans l'Arctique de l'Est, soit enlever toute pertinence à cette question. Les décisions relatives aux terres toucheront notamment le contrôle des ressources, qui aura des conséquences énormes tant sur l'orientation du développement économique futur que sur la question de savoir qui en profitera. Les règlements financiers influeront sur la viabilité, non seulement des collectivités autochtones, mais aussi

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des provinces ou des autorités régionales éventuelles. Il faut noter également que les diverses revendications du Conseil des Indiens du Yukon, dans ce territoire, et des Inuvialuit (Inuit de l'Arctique de l'Ouest), des Dénés, des Métis et des Inuit, dans les Territoires du Nord-Ouest, résultent de visions fort différentes de l'avenir de leur société, de leur économie et de leur politique. C'est dans ce contexte qu'il faut envisager l'évolution constitutionnelle et la division des Territoires du Nord-Ouest.

Au Yukon, le Conseil des Indiens du Yukon, réuni en juillet, a bien ratifié un "accord-cadre" (ensemble d'accords auxiliaires parafés par les négociateurs), mais certaines questions clés, notamment l'autonomie politique, sont toujours en suspens. Dans les Territoires du Nord-Ouest, des négociations sont en cours avec la Fédération Tungavut (Inuit). Le 5 septembre 1988, le Premier ministre a signé un accord de principe avec les Dénés et les Métis, leur accordant des droits de propriété et d'exploitation des minéraux souterrains sur 10 000 kilomètres carrés, une indemnité de 500 millions de dollars qui sera versée en 20 ans à compter de 1990, et des droits spéciaux sur une superficie additionnelle de 180 000 kilomètres carrés, dont voix au chapitre relativement à toute décision concernant l'aménagement des terres, de la faune et des eaux. Les droits ancestraux et l'autonomie politique n'étaient pas visés dans l'accord; ces deux aspects doivent être négociés par les chefs autochtones et le gouvernement au cours des deux prochaines années.

C. Le statut de province

La question du statut de province pour les territoires a fait l'objet d'une vive controverse ces dernières années et est tout à fait à l'ordre du jour actuellement en raison de l'Accord constitutionnel de 1987. L'Accord, qui a été ratifié par huit assemblées législatives provinciales ainsi que par la Chambre des communes, mais pas encore par le Sénat, prévoit que l'entrée de nouvelles provinces dans la Confédération exigerait le consentement unanime des provinces existantes et du gouvernement fédéral. Les gouvernements territoriaux, les députés de l'opposition et les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

groupes de pression sont solidaires dans leur opposition à ce nouvel obstacle à l'accession éventuelle au statut de province. Ils ont vigoureusement exprimé leur opposition devant le Groupe de travail du Sénat sur l'Entente constitutionnelle, lors des audiences qu'il a tenues à Whitehorse, Yellowknife et Iqaluit en octobre et novembre 1987, tout comme ils l'avaient fait devant le Comité mixte spécial sur l'Entente constitutionnelle, l'été précédent.

Les deux gouvernements territoriaux contestent devant les tribunaux l'Accord de 1987. La Cour suprême du Yukon a rendu une décision préliminaire favorable à la requête du gouvernement du Yukon en août 1987. La Cour d'appel du Yukon (qui est en fait la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, siégeant à Vancouver) a infirmé cette décision. La Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest a accepté la contestation du gouvernement des Territoires en décembre 1987. L'appel du gouvernement fédéral, qui a été entendu à Edmonton, s'est terminé le 28 janvier 1988 lorsque la Cour d'appel a rejeté la poursuite des Territoires du Nord-Ouest. **En juin 1988, la Cour suprême a refusé d'entendre en appel les gouvernements territoriaux, leur enlevant ainsi tout espoir de règlement de la question devant les tribunaux.**

La violente réaction de tous les habitants du Nord devant cet important obstacle à leur évolution politique est compréhensible. Cependant, le débat est vif lorsqu'on veut déterminer s'il serait souhaitable d'octroyer le statut de province aux territoires. Les arguments contre sont simples et directs:

- Les territoires ont très peu d'habitants et peu de ressources sur quoi lever des impôts.
- En vertu de la formule actuelle de péréquation, les territoires n'auraient droit à aucun paiement mais auraient pourtant besoin d'une aide considérable du gouvernement fédéral en raison de leurs coûts élevés de fonctionnement. S'ils devenaient des provinces, ils auraient besoin d'un traitement spécial en matière de péréquation, à moins qu'ils ne le deviennent qu'après le lancement dans le Nord de mégaprojets qui accroîtraient leur assiette fiscale et leur population.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- L'accession des territoires au statut de province modifierait l'équilibre de la formule d'amendement de la Constitution, qui exige l'accord du gouvernement fédéral et de sept provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population canadienne.

Bien entendu, il y a également des arguments très clairs en faveur du statut de province pour le Nord:

- Les gens du Nord sont comme les autres; il est temps de mettre fin à la domination coloniale qu'ils subissent et à leur statut de citoyens de deuxième classe.
- L'Île-du-Prince-Édouard, qui a aussi une faible population et une petite assiette fiscale, a déjà le pouvoir d'opposer son veto à l'accession des territoires au statut de province (en vertu de l'Accord).
- La question financière est trompeuse. Les territoires ont actuellement besoin de subventions importantes du gouvernement fédéral pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et fournir des services, et ils reçoivent ces subventions. Qu'ils continuent de les recevoir au titre de la péréquation ne devrait pas gêner les autres provinces, puisqu'elles n'auraient pas à les payer (sauf au sens où leurs citoyens paient des impôts, ce qu'ils continueraient de faire).
- Les territoires exercent déjà en fait la plupart des pouvoirs des gouvernements provinciaux, mais sans l'autorité constitutionnelle voulue.
- La disposition exigeant pour modifier la Constitution l'accord de provinces représentant "au moins 50 p. 100 de la population du Canada" ne serait guère touchée par la création de provinces représentant au total moins de 1 p. 100 de la population. Par contre, l'arrivée de trois nouvelles provinces pourrait nécessiter un changement de la formule en ce qui concerne le chiffre de sept provinces; toutefois, le Yukon est, économiquement et politiquement, plus avancé que les Territoires du Nord-Ouest, et le fait de le faire accéder, seul, au rang de province ne devrait pas poser de problème à cet égard.

Ce sont là les opinions extrêmes sur cette question, et un point de vue équilibré devrait tenir compte de plusieurs considérations réalistes. Tout d'abord, il n'est pas du tout certain que les habitants des territoires veuillent le statut de province. Les autochtones veulent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

régler la question des revendications territoriales et de l'autonomie politique avant de déterminer si le statut de province serait plus avantageux que d'autres formes d'autonomie politique. Les Blancs ne s'entendent pas quant à savoir si les territoires sont prêts, particulièrement sur le plan économique, à accéder au statut de province; ceux du Yukon en semblent toutefois plus convaincus que ceux des Territoires du Nord-Ouest. Sans de grands projets de développement, un changement de la formule de péréquation ou une forme quelconque de statut économique particulier reconnue dans la Constitution (ce à quoi le Sud s'opposera inévitablement), il est très peu probable que les provinces du Nord pourraient se permettre de continuer à fournir les services qu'elles offrent actuellement.

Il ne faut pas voir la question du statut de province comme exigeant une réponse par oui ou par non. Les territoires peuvent continuer à évoluer vers le statut de province, en assumant de plus en plus de pouvoirs et de responsabilités relevant actuellement du gouvernement fédéral, lorsqu'ils sont prêts et disposés à le faire. Les règlements des revendications territoriales et de la question de l'autonomie politique pourraient servir d'étapes. Les deux territoires (trois, si les Territoires du Nord-Ouest se scindent) pourront suivre des voies différentes, ce qu'ils devraient probablement faire, vu leurs différences. Les efforts du Sud pour entraver cette évolution, comme les dispositions de l'Accord constitutionnel de 1987, se heurteront inévitablement à la résistance du Nord, dont ils pourraient accélérer le développement.

D. La division des Territoires du Nord-Ouest

La division des Territoires du Nord-Ouest est envisagée depuis les années 1960. Les habitants du delta du Mackenzie l'avaient alors proposée parce qu'ils estimaient que leur développement politique était freiné par le faible degré de politisation de l'Arctique de l'Est. La commission Carrothers, cependant, s'était prononcée contre cette division, justement pour éviter de freiner le développement de l'Arctique de l'Est.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La question a de nouveau été soulevée dans les années 1970, lorsque l'Inuit Tapirisat du Canada a proposé de créer un nouveau territoire, le Nunavut, qui serait approximativement délimité par la ligne des arbres. Le gouvernement du Nunavut aurait les mêmes pouvoirs que celui des Territoires du Nord-Ouest actuels, avec en plus le pouvoir de planifier et de contrôler l'utilisation des terres. Vu que les Inuit représenteraient environ 80 p. 100 de population du Nunavut, la création de ce territoire reviendrait à leur donner l'autonomie politique.

La réponse initiale du gouvernement fédéral a été le rapport de M. C.M. Drury, Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. Commandé par le premier ministre et publié le 6 mars 1980, ce rapport recommandait de nouvelles études par le gouvernement et les habitants des Territoires du Nord-Ouest sur les conséquences d'une division et attirait l'attention sur le lien entre la division des Territoires et les revendications territoriales.

En 1980, l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest approuvait le principe de la division. Deux ans plus tard, un référendum a eu lieu sur le sujet. La majorité (56 p. 100) des votants se sont prononcés en faveur de la division, mais cela comprenait 82 p. 100 des voix exprimées dans l'Est. La participation a été très faible et le résultat beaucoup moins favorable dans l'Ouest. Ayant toutefois obtenu l'appui de la majorité des électeurs des Territoires, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a annoncé en 1982 qu'il approuvait en principe la création du Nunavut. Ottawa a aussi créé deux groupes régionaux pour travailler à un accord en vue de la division: l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut (ACN), principalement formée d'Inuit, dans l'Arctique de l'Est, et l'Assemblée constitutionnelle de l'Ouest (ACO), formée de Dénés, de Métis et de Blancs, dans l'Arctique de l'Ouest.

L'approbation fédérale du principe de la division était sujette à quatre conditions, qui devraient être toutes respectées avant que l'on ne prenne des mesures:

- Les limites du Nunavut doivent être acceptées par les habitants des Territoires du Nord-Ouest.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- L'ensemble de la population des Territoires du Nord-Ouest doit se prononcer en faveur de la division.
- Les revendications des autochtones doivent être réglées avant la division.
- On doit s'entendre sur la répartition des pouvoirs entre les gouvernements territoriaux, régionaux et locaux.

Ces conditions ont soulevé de nombreux problèmes lors des négociations ultérieures entre l'ACN et l'ACO. Les propositions originales concernant la frontière différaient beaucoup, en raison d'opinions divergentes sur l'utilisation traditionnelle des terres, les voies de communication et de transport et la viabilité économique. L'élément le plus disputé était l'accès à la mer de Beaufort et à ses réserves de pétrole, et il y avait également des problèmes de chevauchement de revendications territoriales. De plus, les Inuvialuit de l'Ouest, qui habitent des localités le long de la mer de Beaufort, voulaient qu'on leur reconnaisse un statut particulier et qu'on leur donne l'autonomie politique par la création d'une municipalité régionale de l'Arctique de l'Ouest. Cela créait un double problème: quels seraient les pouvoirs de la municipalité, et serait-elle incluse dans le Nunavut ou dans le Denendeh (partie ouest)?

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'intérêt du Nunavut pour les Inuit de l'Est est évident, car il leur donnerait le contrôle politique de leur patrie. La proposition a cependant été critiquée, parce qu'elle pourrait avoir plusieurs conséquences indésirables:

- Le Nunavut pourrait bien ne pas réussir à créer une patrie pour tous les Inuit. Les Inuvialuit de l'Ouest ont des liens étroits avec la vallée du Mackenzie et pourraient choisir d'associer leur municipalité régionale au Denendeh plutôt qu'au Nunavut.
- La force actuelle des autochtones au sein des Territoires du Nord-Ouest, qui leur permet d'avoir la majorité à l'assemblée territoriale, se trouverait fragmentée. Les autochtones seraient minoritaires dans le Denendeh.
- Deux territoires plus petits et moins peuplés seraient plus faibles pour traiter avec Ottawa et les provinces.
- Le gouvernement serait plus coûteux et moins efficace et l'administration publique serait aussi moins efficace.

En raison de ces problèmes, les discussions, les négociations et les débats entre l'ACN et l'ACO se sont poursuivis pendant près de cinq ans. Finalement, en janvier 1987, les négociateurs Dénés et Inuit en sont arrivés à un accord sur la division des Territoires, et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a annoncé qu'il appuyait cet accord. L'ACN et l'ACO prévoyaient de tenir un nouveau référendum sur la division au printemps de 1987. Toutefois, les pourparlers sur le tracé de la frontière ont été rompus à la suite de différends concernant la région proche de la frontière entre la Saskatchewan et le Manitoba ainsi que la mise en valeur des ressources naturelles près de la partie est du Grand lac des Esclaves, où les revendications territoriales se chevauchent. En conséquence, le référendum n'a jamais eu lieu.

Les négociations ont repris en octobre 1987 et les deux parties continuent à discuter du tracé de la frontière, soumises d'ailleurs à certaines pressions, car des progrès en vue du règlement des revendications territoriales influeront sur ce différend. Cependant, les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

deux parties connaissent des difficultés financières. En janvier, chaque assemblée a reçu environ 180 000 $ pour conclure l'accord et financer la campagne référendaire, Ottawa ayant précisé qu'il ne fournirait rien de plus tant que la date du référendum ne serait pas annoncée. **Au printemps de 1988, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a fusionné les deux organismes en une assemblée constitutionnelle intégrée à laquelle il a accordé des fonds provisoires pour que les négociations puissent se poursuivre.**

MESURES PARLEMENTAIRES

En octobre 1983, le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens du Canada a signalé dans son rapport que la situation des autochtones des territoires était très différente de celle des autochtones qui vivent dans les provinces. Le Comité a aussi souligné les liens entre les revendications territoriales, l'autonomie politique des autochtones et les discussions sur le statut constitutionnel des territoires.

En octobre 1987, la Chambre des communes s'est prononcée en faveur de l'Accord constitutionnel de 1987. En octobre et en novembre, le Groupe de travail du Sénat sur l'Entente constitutionnelle a tenu des audiences à Whitehorse, à Yellowknife et à Iqaluit. En février 1988, le Groupe de travail a déposé son rapport au Sénat. Les sénateurs libéraux, qui constituaient la majorité du Groupe de travail, ont appuyé à l'unanimité les recommandations du rapport alors que les sénateurs conservateurs s'y sont tous opposés. Ces recommandations étaient les suivantes:

- les dispositions de l'Accord constitutionnel qui autorisent les provinces à proposer des candidats au Sénat et à la Cour suprême devraient s'appliquer également aux gouvernements territoriaux;

- l'Accord devrait être modifié de manière à exiger que des représentants des gouvernements territoriaux soient invités à participer à toutes les conférences constitutionnelles futures sur la Constitution et l'économie;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- tout changement du tracé des frontières entre les provinces et les territoires devrait nécessiter le consentement des territoires en cause;
- l'accession des territoires au statut de province ne devrait être assujettie qu'à l'approbation du gouvernement fédéral et des territoires en cause;
- les droits ancestraux et issus de traités ainsi que la question de l'autonomie politique devraient continuer de figurer à l'ordre du jour des conférences constitutionnelles;
- les peuples autochtones du Canada devraient être reconnus en tant que sociétés distinctes.

Le 21 avril 1988, le Sénat a renvoyé la résolution constitutionnelle sur l'Accord du lac Meech à la Chambre des communes avec des modifications qui incluaient toutes celles recommandées par le Groupe de travail sur l'Entente constitutionnelle du lac Meech et sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. **Le Sénat n'a toutefois aucun droit de veto relativement à l'Accord constitutionnel, et celui-ci a été approuvé par le Parlement lorsque la Chambre des communes a adopté de nouveau la résolution dans sa forme originale le 22 juin 1988.**

À ce jour, huit provinces ont également ratifié l'Accord. Seuls le Manitoba et le Nouveau-Brunswick se sont abstenus, mais le gouvernement minoritaire du Manitoba devrait tenir un vote sur l'Accord cet automne.

CHRONOLOGIE

1881 - Assemblée entièrement élue dans les Territoires du Nord-Ouest.

1897 - Gouvernement responsable dans les Territoires du Nord-Ouest.

1898 - Le Yukon devient un territoire distinct.

1905 - L'Alberta et la Saskatchewan sont constituées en provinces. Le reste des Territoires du Nord-Ouest revient à un statut colonial et est administré par un commissaire et des fonctionnaires installés à Ottawa.

1908 - Conseil entièrement élu au Yukon.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1921 - Création d'un conseil de six membres, tous nommés, basé à Ottawa et chargé de conseiller le commissaire des Territoires du Nord-Ouest.

1951 - Première session du conseil des Territoires du Nord-Ouest, avec quelques membres élus, à se tenir dans les Territoires.

1965 - Création de la commission Carrothers, Commission consultative sur l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest.

1966 - Création des trois premières circonscriptions de l'Arctique de l'Est dans les Territoires du Nord-Ouest.

1967 - Comme le recommandait la commission Carrothers, le conseil des Territoires du Nord-Ouest est porté à 16 membres, certains élus et certains nommés, et le gouvernement déménage à Yellowknife.

1975 - Première assemblée entièrement élue des Territoires du Nord-Ouest.

1978 - La politique de partis fait son apparition sur la scène électorale au Yukon.

1979 - Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien ordonne au commissaire du Yukon de nommer un cabinet sur recommandation du chef du gouvernement et d'agir selon ses conseils.

années 1970 - L'Inuit Tapirisat du Canada soulève la question de la division des Territoires du Nord-Ouest en Nunavut et Denendeh.

1980 - Le rapport de M. C.M. Drury, Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest, recommande d'autres études sur les conséquences de la division des Territoires du Nord-Ouest et attire l'attention sur le lien de cette question avec les revendications territoriales.

1982 - Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien annonce qu'il approuve en principe la création du Nunavut. Ottawa autorise le financement de deux groupes devant négocier un accord sur les détails de la division: l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut (ACN) et l'Assemblée constitutionnelle de l'Ouest (ACO).

1982 - Un référendum est tenu dans les Territoires du Nord-Ouest sur la question de la division. Globalement, 56 p. 100 des votants y sont favorables, mais l'appui est de 82 p. 100 dans l'Arctique de l'Est (Nunavut) et beaucoup plus faible dans le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

territoire proposé du Denendeh, où le taux de participation est aussi très faible.

1987 - L'ACN et l'ACO s'entendent en principe sur la division des Territoires du Nord-Ouest, et l'accord reçoit l'appui du Ministre. Ils ne peuvent toutefois s'entendre sur le tracé de la frontière, et le référendum prévu pour cette année n'a pas lieu.

- L'Accord constitutionnel de 1987, dit "du lac Meech", contient des dispositions qui entraveraient l'accession des territoires au statut de province. L'Accord prévoit également que les provinces participeront à la nomination des sénateurs et des juges de la Cour suprême, mais pas les territoires. Les territoires contestent l'Accord devant les tribunaux. Un groupe de travail du Sénat tient des audiences sur l'Accord à Yellowknife, Iqaluit et Whitehorse en octobre et en novembre.

1988 - En février, le Groupe de travail du Sénat sur l'Entente constitutionnelle du lac Meech et sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest dépose son rapport, qui recommande d'importantes modifications à l'Accord afin de répondre aux doléances des habitants du Nord et des autochtones.

- Le 21 avril, le Sénat renvoie à la Chambre des communes la résolution sur l'Accord constitutionnel avec des modifications qui incluent les recommandations du Groupe de travail.

- **Le 22 juin, la Chambre des communes vote pour la seconde fois en faveur de la résolution originale, de sorte que le Parlement approuve l'Accord du lac Meech sans tenir compte d'aucune des modifications du Sénat.**

- **Au printemps de 1988, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest fusionne l'ACN et l'ACO pour former une assemblée constitutionnelle intégrée, dotée d'un financement provisoire.**

- **Le 2 juin, la Cour suprême refuse d'entendre les territoires en appel quant à la validité de l'Accord du lac Meech.**

- **Les négociations sur les revendications territoriales et l'autonomie politique se poursuivent et, en juillet 1988, on enregistre des progrès vers la conclusion d'accords de principe concernant les deux territoires. Le 5 septembre 1988, le Premier ministre signe un accord de principe avec les Dénés et les Métis des Territoires du Nord-Ouest au sujet du règlement des revendications territoriales.**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Le 2 août 1988, le ministère des Affaires indiennes et du Nord publie un rapport intitulé Le cadre politique et économique pour le Nord, où il énonce notamment comme objectifs l'établissement de gouvernements entièrement responsables dans le Nord, le règlement des revendications territoriales et la promotion du développement économique du Nord.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Abele, Frances. "Canadian Contradictions: Forty Years of Northern Political Development". Arctic, vol. 40, n° 4, décembre 1987, p. 310-320.

Assemblée constitutionnelle de l'Ouest. Partners for the Future: A Selection of Papers Related to Constitutional Development in the Western Northwest Territories. Yellowknife, 1985.

Assemblée constitutionnelle du Nunavut. Bâtir le Nunavut: un document de travail accompagné de propositions en vue d'une Constitution de l'Arctique. Ottawa, 1983.

Dacks, Gurston. "The Case Against Dividing the Northwest Territories". Analyse de politiques, vol. 12, n° 1, 1986, p. 202-213.

Dacks, Gurston. A Choice of Futures: Politics in the Canadian North. Toronto, Methuen, 1981.

Dacks, Gurston. "Politics on the Last Frontier: Consociationalism in the Northwest Territories". Revue canadienne de science politique, vol. 19, n° 2, juin 1986, p. 345-361.

Drury, C.M. L'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest. Rapport du Représentant spécial. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1979.

Jull, Peter. "How Self-Government Must Come". Options politiques, juillet 1987.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Groupe d'étude de la politique des revendications globales. Traités en vigueur: ententes durables. Ottawa, 1986.

Page, Robert. Northern Development: The Canadian Dilemma. Toronto, McClelland and Stewart, 1986.

Robertson, Gordon. Northern Provinces: A Mistaken Goal. Montréal, Institut de recherches politiques, 1985.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Sénat du Canada. Rapport du Groupe de travail sur l'Entente constitutionnelle et sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Ottawa, février 1988.

Whittington, Michael S. (coordonnateur de la recherche). Le Nord. Vol. 72 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.